

土地征收成片开发的政策实践与制度思考

李 鲲¹ 王 琛¹ 焦 颖²

1. 济南市土地征收和综合整治服务中心 山东 济南 250000

2. 济南轨道交通集团建设投资有限公司 山东 济南 250000

摘要：文章探讨了土地征收成片开发的政策实践与制度思考。通过深入分析当前政策实施中的挑战，如公共利益认定模糊、市场机制不足、资源配置不优及监督评估缺失等问题，提出完善公共利益认定机制、引入市场机制提升效率、优化土地资源配臵及加强监督评估等对策。旨在促进土地征收成片开发的可持续发展，实现经济效益、社会效益与生态效益的和谐统一。

关键词：土地征收；成片开发；制度思考

1 土地征收成片开发在当前经济社会发展中的重要性

土地征收成片开发在当前经济社会发展中具有举足轻重的地位，其重要性体现在多个维度：第一、土地征收成片开发是推动城市化进程和城镇化建设的重要手段，在国土空间规划确定的城镇开发边界内，通过县级以上地方人民政府的组织实施，对一定范围的土地进行综合性开发建设，能够有序推动城市化进程，实现城市空间的合理拓展与布局。这种集中连片的开发模式，有助于优化城市空间结构，提高土地利用效率，促进城市功能的完善和提升。第二、土地征收成片开发对于提升土地利用效益具有重要意义，成片开发方案会对土地利用效益以及经济、社会、生态效益进行全面评估，确保土地征收与开发的合理性与效益最大化。通过科学的规划和实施，可以避免土地的浪费与低效利用，实现土地资源的优化配置和高效利用，成片开发还能够带动周边地区的经济发展，提升区域整体竞争力。第三、土地征收成片开发是保障公共利益和推动公共事业发展的的重要途径，根据《中华人民共和国土地管理法》及相关规定，为了公共利益的需要，可以进行土地征收。成片开发作为土地征收的一种形式，其方案编制过程中会充分考虑公益性用地比例，通常不低于成片开发土地总面积的40%，从而有效保障公共利益。这些公益性用地包括教育、医疗、文化、体育、生态环境保护等公共事业用地，对于提升居民生活质量、促进社会和谐稳定具有重要意义^[1]。第四、土地征收成片开发也是促进经济社会高质量、可持续发展的必然要求，在编制土地征收成片开发方案时，需要注重保护耕地、节约集约用地，维护农民合法权益，保护生态环境。这有助于实现经济、社会、生态的协调发展，推动经济社会的全面进步。

2 土地征收成片开发存在的问题

2.1 公共利益认定模糊

在土地征收成片开发的实践中，公共利益的认定始终是一个复杂且敏感的问题。由于“公共利益”这一概念本身具有高度的抽象性和广泛性，相关法律法规往往难以给出明确、具体的界定标准。这导致在实际操作中，政府或开发商在界定项目是否属于公共利益范畴时拥有较大的自由裁量权。有时，为了推动某些非纯粹公共利益的商业或开发项目，相关部门可能通过模糊或扩大公共利益的范围来绕过严格的法律程序，从而进行土地征收。这种模糊性不仅让被征地农民难以判断项目的真实性质，也增加他们权益受损的风险，进而引发社会不满和信任危机。公共利益认定模糊还可能导致权力滥用和腐败现象的发生，破坏社会公平正义和法治环境。

2.2 法规政策不完善

尽管我国已经建立了相对完善的土地征收法律法规体系，但在土地征收成片开发的具体实施过程中，仍暴露出法规政策不完善的问题，对于成片开发的标准、程序、监督等方面的规定尚不够详细具体，导致各地在执行过程中存在较大的差异性和不确定性。这种差异性和不确定性不仅增加了操作难度和成本，也降低了政策的有效性和权威性。对于被征地农民的补偿安置、社会保障等方面的政策也需进一步完善。目前，一些地区的补偿标准偏低、安置方式单一、社会保障体系不健全等问题仍然存在，难以充分保障被征地农民的基本生活和发展权益。

2.3 市场主体参与度低

土地征收成片开发过程中，市场主体的参与度普遍较低是一个不容忽视的问题。一方面，由于土地征收的行政主导性较强，政府往往在项目选择、规划、建设

等关键环节占据主导地位，市场力量难以有效介入。这种行政主导模式在一定程度上抑制了市场竞争机制的作用发挥，导致资源配置效率不高、项目质量参差不齐等问题。另一方面，部分地方政府出于政绩考虑或利益驱动，可能更倾向于选择能够快速见效的短期项目而非符合市场需求和长远发展的项目。这种短视行为不仅损害了市场主体的参与积极性也限制了土地资源的有效利用和经济社会的可持续发展，市场主体在参与过程中还可能面临信息不对称、政策壁垒等障碍进一步削弱了其参与意愿和能力。

2.4 土地资源配不优

土地征收成片开发在推动城市化进程和经济发展方面发挥着重要作用但同时也暴露出土地资源配不优的问题。一方面部分地区在追求经济快速发展的过程中忽视了土地利用的集约性和可持续性盲目扩张、过度开发导致土地资源浪费严重生态环境遭受破坏。这种粗放型的土地利用方式不仅不符合可持续发展的理念也加剧了人地矛盾和资源短缺问题^[2]。另一方面由于规划不合理、执行不严等原因部分开发项目未能实现预期的经济效益和社会效益甚至出现了“空城”、“鬼城”等现象严重浪费了宝贵的土地资源。此外城乡之间、区域之间的土地资源配也存在不平衡问题一些地区土地资源过度集中而另一些地区则面临土地资源匮乏的困境这种不平衡现象不仅影响了经济社会的协调发展也制约了城乡一体化进程的推进。

3 制度思考与建议

3.1 完善公共利益认定机制

针对土地征收成片开发中公共利益认定模糊的问题，需要从制度层面进行深入的思考与改革，以建立一套更加完善、透明、公正的公共利益认定机制。首先，明确公共利益的具体内涵与外延，通过立法或司法解释的形式，对“公共利益”进行清晰界定，明确哪些项目或活动属于公共利益范畴，哪些则不属于。在界定过程中，应充分考虑社会普遍认知、法律法规精神以及经济社会发展需求等多方面因素，确保公共利益的认定既符合法律要求又符合社会期望。其次，建立公共利益认定程序，制定详细的公共利益认定程序和流程，包括申请、审查、公示、听证、决策等环节。在审查阶段，应组织专家进行论证评估，确保认定结果的科学性和合理性；在公示和听证阶段，应充分听取公众意见和诉求，保障公众的知情权和参与权；在决策阶段，应坚持民主集中制原则，确保决策结果的公正性和权威性。建立健全监督机制，对公共利益认定过程进行全程监督，防止

权力滥用和腐败现象的发生，明确问责机制，对在公共利益认定过程中出现的违法违规行为进行严肃查处和问责，确保公共利益认定机制的严肃性和权威性。最后，推动公众参与与协商，鼓励公众积极参与公共利益认定的过程，通过座谈会、听证会等形式，搭建政府与公众之间的沟通平台，促进双方的理解和协商。在协商过程中，应充分尊重公众的意见和诉求，确保公共利益认定结果能够反映社会共识和公共利益需求。

3.2 引入市场机制，提升开发效率

降低市场主体的进入门槛，鼓励各类社会资本参与土地征收成片开发项目。通过公开招标、竞争谈判等方式，选择具有实力、信誉和经验的开发商作为合作伙伴，共同推动项目的实施和发展。积极拓宽融资渠道，鼓励金融机构为土地征收成片开发项目提供贷款支持，探索股权融资、债券融资等多元化融资方式，降低项目融资成本，提高资金使用效率。建立健全项目管理制度和运营机制，确保项目按计划顺利推进。加强项目质量控制和安全管理，确保项目质量和安全达标。加强项目运营和后期管理，确保项目持续发挥效益和带动作用。推动产城融合发展，在土地征收成片开发过程中，应注重产业与城市发展的深度融合。通过引进优质产业项目、完善产业链条和配套设施等方式，推动产业与城市相互促进、协调发展。

3.3 优化土地资源配

完善土地利用规划，制定科学合理的土地利用规划，明确各类用地的布局、规模和用途。在规划过程中，应充分考虑经济社会发展需求、生态环境保护要求和土地利用效率等因素，确保规划的科学性和合理性。加强土地节约集约利用，在土地征收成片开发过程中，应注重土地的节约集约利用。通过提高容积率、优化建筑布局等方式，提高土地利用效率；通过推广绿色建筑、节能减排等技术手段，降低土地使用成本和能源消耗。建立健全土地市场体系，完善土地交易规则和程序。加强土地市场动态监测和分析预警机制建设，及时发现和处置土地市场异常情况，加强土地市场监管和执法力度，打击违法违规行为，维护土地市场秩序^[3]。加强城乡统筹发展，在优化土地资源配的过程中，应注重城乡统筹发展。通过推动城乡一体化进程、加强城乡基础设施建设等方式，促进城乡协调发展；通过完善农村土地产权制度和流转机制等方式，保障农民土地权益和增加农民收入。

3.4 加强监督与评估

为了确保土地征收成片开发项目的顺利实施和有效

运行, 需要加强监督与评估工作, 确保项目的合法合规性和效益最大化。建立多层次的监督机制, 包括政府内部监督、社会监督和专业机构监督等。政府内部监督应注重制度建设和流程管理; 社会监督应注重公众参与和信息公开; 专业机构监督应注重专业性和独立性。通过多层次的监督机制, 确保项目全过程受到有效监督。建立科学合理的评估体系, 对土地征收成片开发项目的经济效益、社会效益和生态效益进行全面评估。评估内容应包括项目投入产出比、就业带动能力、生态环境保护情况等方面; 评估方法应采用定量与定性相结合的方式进行。通过完善评估体系, 为项目决策提供科学依据和参考。在项目实施过程中, 应注重风险评估与防控工作。通过对项目可能面临的风险进行识别和评估, 制定相应的防控措施和应急预案; 同时加强风险监测和预警机制建设, 及时发现和处置潜在风险问题。通过加强风险评估与防控工作, 可以确保土地征收成片开发项目的稳健运行, 减少不必要的损失和负面影响。

4 土地征收成片开发可持续发展对策

4.1 政策建议与制度完善

在推动土地征收成片开发的可持续发展过程中, 政策建议与制度完善是至关重要的。加强对土地征收相关法律法规的修订和完善, 确保法律条款能够紧跟时代发展的步伐, 适应新情况、解决新问题。特别是要进一步明确公共利益界定、补偿标准、安置措施等方面的规定, 增强法律的可操作性和公正性。建议政府出台一系列激励政策, 鼓励企业和个人参与土地成片开发的可持续项目。这些政策可以包括税收优惠、财政补贴、低息贷款等, 以降低开发成本, 提高项目吸引力。建立健全的奖惩机制, 对违反规划、破坏环境等行为进行严厉处罚, 对表现突出的项目给予表彰和奖励。加强跨部门协作与信息共享也是制度完善的重要方面, 土地征收成片开发涉及多个部门, 如国土、规划、环保、住建等, 需要各部门之间建立紧密的协作机制, 共同推进项目实施。

4.2 成片开发的规划与实践创新

在成片开发的规划阶段, 应注重科学性和前瞻性, 确保规划符合城市发展规律和未来发展方向, 要深入调研和分析市场需求、资源禀赋、生态环境等因素, 科学确定开发规模和布局。注重规划的灵活性和适应性, 为未来发展留足空间。加强与周边区域的协调与衔接, 促进区域一体化发展。在实践创新方面, 鼓励采用新技

术、新模式和新方法推动土地成片开发。例如, 可以运用大数据、云计算等现代信息技术手段, 提高规划设计的精准度和效率; 推广绿色建筑、低碳交通等环保理念和技术手段, 降低开发过程中的能耗和排放; 探索“产业+地产”的融合发展模式, 实现产业与城市的相互促进和协调发展^[4]。

4.3 可持续土地利用与社会效益的平衡

在土地征收成片开发过程中, 必须高度重视可持续土地利用与社会效益的平衡。要坚持节约集约用地的原则, 通过提高土地利用效率、优化土地布局等方式, 实现土地资源的可持续利用, 注重生态环境的保护和修复工作, 确保开发活动不对生态环境造成破坏或影响。在项目开发过程中, 要注重提升公共服务水平、改善居民生活品质、促进社会和谐稳定等方面的工作。通过完善基础设施、优化公共服务设施布局等方式, 提高居民的幸福感和满意度, 加强社会管理和服务创新工作, 促进社会治理体系和治理能力现代化水平的提升。在土地征收成片开发过程中, 会涉及到政府、开发商、被征地农民等多方利益主体之间的利益关系, 需要建立健全的利益协调机制, 通过沟通协商、利益补偿等方式平衡各方利益诉求。同时加强政策宣传和解释工作提高公众对政策的理解和支持度为项目的顺利实施创造良好的社会环境。

结束语

土地征收成片开发的政策实践与制度完善是推动城市化进程和经济社会发展的重要保障。面对挑战与机遇并存的局面, 需要不断创新政策思路、完善制度体系、强化监督评估, 确保土地资源的合理高效利用。注重公共利益与社会效益的平衡, 促进经济社会的全面协调可持续发展。未来, 随着政策与实践的不断深化, 土地征收成片开发将为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献更大力量。

参考文献

- [1]李祎恒,吴欣欣.论土地征收成片开发的公益性补强[J].湖北农业科学,2021,60(18):179-184.
- [2]黄忠.论成片开发的征收权及其约束机制[J].中国不动产法研究,2020,(01):85-100.
- [3]陈力,陈瑶恬.关于土地征收“成片开发”标准的探讨[J].中国土地,2020,(10):9-11.
- [4]程雪阳,蒋化雨.“成片开发征收制度完善”学术研讨会综述[J].土地科学动态,2020(4):44-49.